SUBMISSION BY THE

CANADIAN LABOUR CONGRESS

COUNCIL OF UNIONS IN THE AVIATION INDUSTRY

ON

THE REGULATION OF ABC (DOMESTIC)

AND DOMESTIC ITC OPERATIONS AND FARES

TO THE

AIR TRANSPORT COMMITTEE

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

OPEIU225

February, 1984
Hull, Quebec

INTRODUCTION

The Council of Unions in the Aviation Industry is comprised of thirteen unions (listed in Appendix A) which represent several thousand men and women who work in virtually every facet of the industry, from the ticket counter to the cockpit. The Council was established in order to facilitate information-sharing and to co-ordinate dealing with issues of common concern. It meets under the auspices of the Canadian Labour Congress though four of its member unions are not affiliated to the CLC.

Two years ago, the Council submitted a brief on the federal government's then-proposed domestic air carrier policy to the House of Commons Standing Committee on Transport. While this hearing by the Air Transport Committee of the CTC is focused specifically on air fares, we believe that broader questions concerning route allocation and industry structure and operations are inseparable from the issue of pricing. For this reason, our presentation today reiterates many of the points made in our brief to the Standing Committee.

We also believe that the political context in which this hearing is being conducted, cannot be ignored. The public musings of Transport Minister Lloyd Axworthy on the benefits of some form of de-regulation in air transportation are an important backdrop to the ATC's deliberations. Likewise, the U.S. experiment with de-regulation looms as a counter-point for policy making here in Canada.

The air transportation employees that we represent have a clear and direct stake in the health of the industry.

... 2

On their behalf, we are pleased to have this opportunity to make our views known to the Commission.

CANADIAN AIRLINE REGULATION: ITS RATIONALE AND ADEQUACY

Transportation policy has always been a cornerstone of nation building in Canada especially in view of our geography and sparse population. The importance of transportation generally and civil aviation in particular, in meeting the country's social and economic needs, has been given legislative recognition in the National Transportation Act and the Aeronautics Act.

In other words, public policy has properly established air transport as a service directed towards the achievement of national objectives (eg. providing coast to coast links, reducing regional disparities, strengthening east-west communications, promoting northern development).

As a consequence of this broad mandate, a regulatory framework has developed to control routes, mergers, acquisitions, safety and fares in the interest of assuring regular, reliable, safe and reasonably-priced service in all parts of the country, from financially viable carriers. In short, the federal regulatory regime has a responsibility to ensure access to the highest standard of air transport (in terms of both availability and cost) as determined by the national interest. Factors that impinge upon decision-making in practice include market demand, equitable treatment, operating costs, cross-subsidization and predatory pricing.

Within the general public interest, a balance must be sought amongst the potentially-conflicting interests of the

... 3

travelling consumer, the air carriers and air industry workers. While regulation to date has undoubtedly fallen short of reconciling these interests perfectly, the record nevertheless indicates some significant benefits. Primary among them is the achievement of a relatively stable industry which, after all, is the common denominator for all interests. Given high capital costs in the industry, its stability, upon which long term planning for efficiency is dependent, is especially critical.

Because of this stability, taxpayer liabilities in the form of bail-outs and direct subsidies have been limited. And, the use of taxpayer dollars in creating and maintaining the necessary air industry infrastructure has been relatively effective and productive.

Consumers across Canada have on the whole, benefitted from a fare structure that rests on the principle of equality regardless of market density according to a basic formula which relates charges to travelling distance. As well, discount fares have been made available to take advantage of excess capacity without causing a negative revenue impact.

High levels of safe performance are always a struggle to maintain. However, an experienced work force and regular equipment replacement have provided a basis for the attainment and maintenance of relatively high safety standards.

The foregoing is not intended to be a whitewash of Canadian airline regulation. Indeed, we recognize that any regulatory framework must be responsive to change and this is particularly true when addressing a dynamic industry such as air transportation which itself must respond to a number of «moving» factors. Furthermore, regulating authorities must

... 4

be sensitive to the often-repeated allegation that they tend to become «captured» by the special interests of the regulated industry to the detriment of legitimate «other» interests.

With respect to the issue of fares, we detect no small amount of public confusion about how they are set, behind which lingers suspicion about non-competitive pricing that results in an advantage for some carriers and a disadvantage for the consumer. More openness in the process of fare-setting and a better job of explaining a fare system that appears and perhaps is, too complex, are both ways in which fares could be de-mystified.

On an ongoing basis, public examination of a number of questions must be undertaken. Expressed in terms of air transportation objectives, this examination should include:

- sufficient high quality service
- fair treatment of all travellers and communities
- fare levels that are realistic, equitable and sustainable
- fare levels that encourage traffic stimulation rather than traffic diversion
- financially stable air carriers

The aim in examining these and other issues should be the injection of simplification and flexibility wherever possible within the framework of a coherent policy that is not static but rather constantly evolving.

... 5

In assessing the relative merits of our regulated airline environment, it is perhaps instructive and certainly relevant to compare it with the U.S. situation. Cited below are excerpts from two recent CTC reports on the matter of fares.

> «From the analysis presented, it appears that the Canadian air traveller has been the recipient of air fares which when compared to the level of fares in comparable United States' markets, are quite reasonable. It would appear that the examples of very low U.S. fares are isolated and have but limited effects on the overall levels of U.S. fares. Moreover, given the relationship between the lowest available fare and the economy fares in the two markets, it would appear that, on the whole, Canadians are more equitably treated than American travellers. Thus, in most instances the Canadian air traveller is actually better off than his/her U.S. counterpart.»
>
> (Some Considerations in the Review of Domestic and Transborder Air Fares, p.40)

And, in a similar vein:

> «Given the strong relationship between the lowest available fare and the Economy fare in Canada, it is apparent that Canadian travellers might expect a similar discount regardless of the density of the market within which they are travelling; inasmuch as this relationship is not evident between these fare types in the United States, it would seem that, on the whole, Canadian are more equitably treated than American air travellers.»
>
> (The Low-Priced Air Fare Review, The First Five Years, p.85)

... 6

What these statements suggest strongly to us, is that while our regulatory framework can undoubtedly be improved, it is far from a target for substantial dismantling. The search for modifications to the present framework or conversely, consideration of drastic changes must be weighed very carefully in terms of the costs and benefits related to air transportation's social and economic role in Canada. We believe it would be far more prudent to proceed in an orderly, gradual manner that recognizes the relative maturity of the Canadian air transportation system, rather than embark on a path of adventurism whose «promise» is questionable at best.

THE U.S. EXPERIENCE WITH DE-REGULATION: LESSONS TO BE LEARNED

Regardless of theoretical orientation, Canadians looking southward to analyse the U.S. experience with airline de-regulation would do well to remember that it is early yet to reach definite conclusions. Given that caveat, it is not unfair to summarize what is known about this five-year period in one word: chaos. To be sure the experience has coincided with several other negative influences - a depressed economy, high interest rates and higher fuel costs - which make the direct effects of de-regulation more difficult to distinguish.

Nevertheless, the reality of U.S. air transport since 1978 has been marked by large human and financial costs and the

... 7

bestowing of benefits of questionable sustainability on a relative few. The downside has had several manifestations.

«Fare wars» have seriously eroded the financial viability of several carriers, causing bankruptcies and near-bankruptcies and threatening future service adequacy and planning.

While overall fares have increased (in some cases by well over 100%), deep-discounting has been extended to travellers on a few high density routes. These bargains may very well be short-term since many new entrants offering them are built on a low-cost structure (especially the use of non-union labour and used aircraft purchased in an oversupply market) that cannot continue indefinitely.

Service to many small and medium-sized communities has suffered. A September 1983 survey by the Civil Aeronautics Board showed that since 1978, of 668 U.S. communities, frequency of service had increased for 302, remained the same for 15 and decreased for 351. Of the latter, 106 communities in 31 states had been left with no service at all.

With new, inexperienced entrants and a more intense push for cost-cutting, there is reason to believe safety is being jeopardized. A recent report by the U.S. General Accounting Office has concluded that safety standards for small commuter aircraft - the very part of the industry that is expected to increase because of de-regulation - are less stringent than for large carriers. In December, 1983, the U.S. Department of

... 8

Transportation initiated a review of safety regulation in at least partial acknowledgement that safety problems and incidents have mounted in a destructively competitive atmosphere.

The brunt of the industry's instability has been borne not only by more poorly serviced communities but also by its workforce. In spite of new entrants, total industry employment has declined. Threatened by layoff and pinpointed as a major source for cost-cutting, unionized workers have been forced to make concession after concession on wages and working conditions in veritable domino fashion across the industry. In the midst of extreme dislocation and attack on collective agreements the employee protection provisions of the De-regulation Act have been completely ineffectual. Not only were the original provisions too restrictive, the administrative follow-up in terms of regulation setting and implementation has been marked by prolonged delay in the face of urgent need.

With respect to its structure, there is the risk of an emergent industry shaped by a handful of giant carriers under no regulation which paradoxically could result in less rather than more competition in the long run.

In summary, the U.S. airline picture has to date hardly been quite what its proponents had painted. At best, it is blurred; at worst, bleak. For those same proponents, the industry's problems are merely the inevitable «shakedown» of a system in transition. For those individuals and communities that have been victimized, this «shakedown» is not so easily dismissed. The full loss has yet to be tallied.

... 9

To the extent it can be extrapolated the U.S. experience with de-regulation offers some important implications should anything approaching the same policy be attempted in Canada.

The structure of our industry would be buffeted in ways that are difficult to predict. In addition to the previously-mentioned legislation and regulation, public ownership of some airlines, most significantly Air Canada, has been a distinctive feature of the Canadian industry (relative to the U.S.) which has underscored the public utility role of air transport here. Given this factor, at least two scenarios arising out of de-regulation are plausible. On the one hand public revenues could be used to weather a period of hyper-competition on some routes and eventually consolidate even more market coverage by public carriers. On the other hand, new entrants could be allowed to skim lucrative routes leaving the public carriers to play a kind of «air welfare» role. Either way, it is not hard to imagine repercussions on taxpayers/shareholders.

Many of our small and medium-sized centres which depend upon air transport for the movement of people and goods and as a means for attracting and retaining businesses, could be seriously affected by reduction or even loss of service. The Canadian air travel market is not only smaller than the U.S., it also has few major concentrations of traffic. Therefore, the potential for high-volume, low price competition is much less while the proportion of centres likely to experience reduced service and increased fares is correspondingly higher.

... 10

Because of the relative predominance of low density routes, Canada could face an even greater distortion of service and fares in an uncontrolled environment. Such inequities would be quite inconsistent with national policy stressing fair distribution of economic development in all regions. In short, it would reverse our present pattern of relatively progressive cross-subsidization.

Relaxed margins of safety could become one of the prices paid in any headlong rush for «economy» of operation. The Dubin Inquiry and the DOT survey of Air Canada both demonstrate the need for improved safety procedures - and that is with respect to a relatively small number of regulated airlines. The entrance of new, smaller airlines probably flying smaller and possibly older aircraft, burdened by the pressure to limit costs, would only compound the risk of accidents.

The pursuit of cheaper fares would undoubtedly be undertaken at the expense of the wages and working conditions of highly specialized workers. CP Air President Dan Colussy has been quoted as saying that de-regulation «is turning out to be the largest piece of anti-labour legislation the U.S. Congress has ever passed». We agree. The cost of assaulting union contracts is paid not only by those directly affected but also by the public at large in the form of foregone tax revenues, higher income maintenance expenditures and less purchasing power in the economy. The same can be said of any disruption of the employment base in small and medium-sized centres caused by decayed air transport. Given the U.S. example, we would have no choice but to be braced for a period of industrial relations turmoil in the industry that would probably be unprecedented.

... 11

De-regulation on transborder routes would entail the very real risk of losing the greater part of our domestic market to U.S. carriers, several whom individually carry more traffic than the entire Canadian system. These carriers could simply add extra flights at predatory prices to their own schedules and swamp Canadian carriers in an unregulated environment. This in turn would lead to made-in-U.S. air carrier policy for Canada, strengthened north-south corridors and weakened east-west links - in all, a prescription for dependence and loss of sovereignty.

In summary, there is evidence that the U.S. experience with de-regulation has meant higher frequency, lower fare service in some major markets that is more than offset by lower frequency, higher fare service system wide. There has been a deterioration in the obligation to public service - an obligation that is at the very foundation of the Canadian air transport system. We believe strongly that our basic system is worth preserving and that emulating the U.S. experience would soon cause serious erosion of our traditional commitment to air transport as a vital cog in Canada's identity and survival as an independent nation.

RECOMMENDATIONS

1. Any modifications to the present airline regulation framework must respect the role of air transport in the nation's social and economic development while providing a fair deal for all consumers, carriers and workers.

... 12

2. Regulation over routes and service should be maintained, recognizing that in a de-regulated environment, the «freedom to go» also means the «freedom not to go».

3. Fare simplification and flexibility to stimulate traffic and improve access should be pursued to the extent they are compatible with the maintenance of economic viability. Lower fares should not reflect distorted, below-cost pricing which obscures the need to take a long range view of our air transport requirements.

4. Fare-setting should observe the principle of equitability and be related to substantiated costs. Discount prices should be aimed at stimulation of new traffic rather than diversion of existing traffic. Discount pricing can be positive for both the consumer and the industry so long as it is realistic, equitable and sustainable.

5. Fences should be maintained to ensure orderly system development and to provide a differential cost for flexibility and amenities.

6. Strict licencing and control for safety and reliability should obviously remain and be strengthened where necessary.

7. In the name of opening up the regulatory process to public scrutiny (and hopefully, greater confidence), representatives of consumer and worker interests should be made members of the CTC. Such explicit recognition would not only contribute to fair, balanced decision-making, it would also mean a visibly more credible public image for the regulatory body.

... 13

8. Quite apart from the labour impacts that would be felt because of de-regulation, the «normal» evolution of the industry over the next several years may very well create certain hardships for its employees. For this reason, effective worker protection legislation must be passed to ensure that the burden of industry dislocation - whether caused by regulatory reform, mergers, transfer of routes, technological change, etc. - is not heaped primarily on the backs of workers. Regulatory approvals of a magnitude that could cause such dislocation should be contingent upon worker/employer agreement on protective mechanisms (which may or may not be part of collective agreements and could include transitional allowances, relocation and retraining assistance).

CONCLUSION

The negative impacts of U.S. de-regulation have begun to create pressure there for some form of re-regulation. It would be ironic indeed if this pressure succeeded in restoring some stability and fairness to the U.S. air industry at the very time we in Canada were toying with the idea of borrowing their de-regulation concepts.

Naturally, consumers want cheaper airfares, just as consumers everywhere want lower prices for everything they purchase. As consumers themselves, the employees we represent can identify with this desire. At the same time however, without full disclosure about the repercussions of unrealistic and unsustainable lower fares in a few markets on the entire system,

... 14

their positive impact on some consumers could ignore their negative impact on many others. The politics of lower air-fares must be approached cautiously and with full disclosure in order to avoid the very real possibility of selective short-term gain for general long-term pain. The lure of lower fares of the «loss-leader» variety is an illusion - a bit like the chartered banks suddenly offering to exchange $10 bills for $1 bills - nothing more than a cheap political gambit that will ultimately be very expensive. After all, while consumers are often attracted to clearance sales, they do not realistically expect that such «bargain basement» prices will be available year-round.

The air industry is far too important to Canada to be allowed to fall victim to either short-sighted political expediency or the siren song of de-regulation. We urge the Commission to reject pressures for precipitous action in favour of flying a sensible, moderate course.

February 22, 1984
opeiu225

APPENDIX A

COUNCIL OF UNIONS IN THE AVIATION INDUSTRY

1. Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks, Freight Handlers, Express and Station Employees (BRAC)
2. Canadian Air Line Dispatchers Association (CALDA)
3. Canadian Air Line Employees' Association (CALEA)
4. Canadian Air Line Flight Attendants' Association (CALFAA)
5. Canadian Air Line Pilots' Association (CALPA)
6. Canadian Air Traffic Control Association (CATCA)
7. Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers (CBRT)
8. Canadian Union of Professional and Technical Employees (CUPTE)
9. Hotel Employees and Restaurant Employees' International Union (HERE)
10. International Association of Fire Fighters (IAFF)
11. International Association of Machinists and Aerospace Workers (IAM)
12. Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPS)
13. Public Service Alliance of Canada (PSAC)

February 1984
opeiu225

MEMOIRE

DU

CONSEIL DES SYNDICATS DE L'INDUSTRIE AERONAUTIQUE

(CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA)

AU

COMITE DES TRANSPORTS AERIENS

DE LA

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

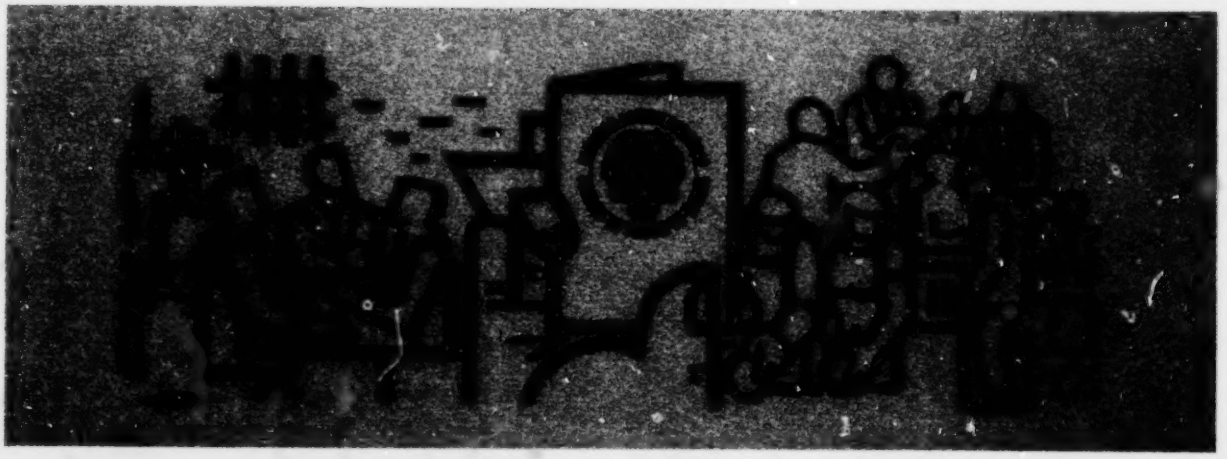
CONCERNANT

LA REGLEMENTATION DES SERVICES ET DES TARIFS

POUR LES VOLS INTERIEURS

UIEPB 225

FEVRIER 1984
Hull (Québec)



INTRODUCTION

Le Conseil des syndicats de l'industrie aéronautique se compose de treize syndicats (énumérés à l'Annexe A) qui représentent plusieurs milliers d'hommes et de femmes travaillant à peu près dans tous les segments de l'industrie, des guichets aux postes de pilotage. Le Conseil a été créé en vue de faciliter le partage d'informations et de coordonner l'étude des questions d'intérêt commun. Il se réunit sous les auspices du Congrès du Travail du Canada même si quatre de ses syndicats membres ne sont pas affiliés au CTC.

Il y a deux ans, le Conseil a présenté un mémoire au Comité permanent (Chambre des Communes) du transport, sur la politique alors proposée par le gouvernement fédéral relativement aux transporteurs aériens à l'intérieur du pays. Quoique les présentes audiences du Comité des transports aériens de la CCT portent expressément sur les tarifs, nous croyons que des questions de plus grande envergure concernant la répartition des routes ainsi que la structure et les services de l'industrie sont indissociables de celle des prix. Voilà pourquoi notre mémoire d'aujourd'hui répète beaucoup de points que nous avions fait valoir devant le Comité permanent.

Nous croyons aussi qu'on ne saurait passer outre au contexte politique dans lequel ces séances ont lieu. Les rêveries publiques du ministre des Transports Lloyd Axworthy sur les avantages d'une certaine forme de déréglementation du transport aérien constituent une toile de fond à ne pas oublier. De même, l'expérience de déréglementation vécue aux Etats-Unis émerge nécessairement à l'horizon lorsqu'on parle de politique de ce genre au Canada.

Les employés du transport aérien que nous représentons sont clairement et directement intéressés à la santé de l'industrie. Nous sommes donc heureux que l'occasion nous soit donnée d'exposer en leur nom notre point de vue à la Commission.

... 2

LA REGLEMENTATION DES LIGNES AERIENNES AU CANADA: RAISON D'ETRE ET PERTINENCE

La politique du transport a toujours été une pierre angulaire de la nations canadienne, surtout en raison de notre configuration et de l'éparpillement de notre population. L'importance du transport en général et de l'aviation civile en particulier pour répondre aux besoins sociaux et économiques du pays a été officiellement reconnue dans la Loi nationale sur les transports et la Loi sur l'aéronautique.

En d'autres mots, selon la politique de l'Etat, le transport aérien est un service orienté vers la réalisation d'objectifs nationaux (par exemple pour fournir des liaisons d'un océan à l'autre, aplanir les disparité régionales, renforcer les communications entre l'est et l'ouest, promouvoir le développement du nord).

Etant donné ce vaste mandat, un cadre de réglementation s'est constitué pour régir les routes, les fusions, les acquisitions, la sécurité et les tarifs, afin de doter toutes les parties du pays d'un service régulier, fiable, sûr et à prix raisonnable, assuré par des transporteurs financièrement capables de survivre. Bref, la réglementation fédérale doit assurer la présence du meilleur transport aérien possible (en termes tant d'accessibilité que de coûts) compte tenu de l'intérêt national. En pratique, cependant, d'autres facteurs influent sur les décisions: demande du marché, traitement équitable, frais d'exploitation, financement compensatoire, et prix coupés à l'extrême pour attirer la clientèle.

Pour le bien du public en général, il faut chercher un équilibre entre les intérêts susceptibles d'entrer en conflit, c'est-à-dire ceux des consommateurs-voyageurs, des transporteurs aériens et des travailleurs de l'industrie. Quoique, de toute évidence, la réglementation n'ait pas encore complètement réussi à concilier parfaitement ces intérêts, elle a indéniablement produit de bons résultats, dont le principal a été de parvenir à une industrie relativement stable, ce qui est somme toute un point que tous

... 3

les intéressés recherchent. Vu les coûts d'immobilisation très élevés de cette industrie, sa stabilité, dont la planification à long terme de son efficacité dépend, revêt une importance cruciale.

A cause de cette stabilité, les contribuables ont eu peu à débourser sous forme de subventions directes ou pour sauver des compagnies déficitaires. Par ailleurs, l'utilisation de leur argent pour créer et maintenir l'infrastructure nécessaire à l'industrie aéronautique a été relativement efficace et fructueuse.

Les consommateurs de tout le Canada ont dans l'ensemble bénéficié d'une tarification reposant sur le principe de l'égalité, peu importe la densité du marché, selon une formule de base qui relie les prix aux distances parcourues. En outre, des rabais ont été offerts pour tirer parti d'une capacité excédentaire sans porter préjudice aux revenus.

Il est toujours difficile de maintenir un haut degré de sécurité. Cependant, grâce à un personnel expérimenté et au remplacement régulier du matériel, il a été possible d'atteindre et de maintenir des normes de sécurité relativement élevées.

Il ne faudrait pas croire que nous blanchissions pour autant la réglementation des lignes aériennes au Canada. En réalité, nous reconnaissons que tout cadre de réglementation doit s'adapter aux changements, ce qui est particulièrement vrai dans une industrie dynamique comme celle du transport aérien, qui doit elle-même s'adapter à divers facteurs variables. De plus, les auteurs des règlements doivent prêter l'oreille à l'allégation souvent répétée voulant qu'ils aient tendance à devenir "captifs" des intérêts propres de l'industrie réglementée au détriment d'"autres" intérêts légitimes.

En ce qui a trait aux tarifs, nous croyons déceler passablement de confusion, chez le public, sur la manière dont ils sont fixés; au fond,

... 4

on semble soupçonner une détermination non concurrentielle des prix à l'avantage de certains transporteurs et au désavantage du consommateur. Pour démystifier la tarification, il faudrait que le processus de fixation des tarifs soit plus ouvert et qu'on explique mieux ce système de tarification qui semble trop complexe et l'est peut-être en réalité.

De façon suivie, on devrait entreprendre l'examen public de certaines questions, que nous exprimons ici en termes d'objectifs du transport aérien:

- un service d'une qualité suffisamment soignée
- un traitement juste pour tous les voyageurs et toutes les localités
- des tarifs qui soient réalistes, équitables et défendables
- des tarifs qui stimulent le trafic plutôt que d'en encourager le déroutement
- des transporteurs financièrement stables

L'examen de ces questions entre autres devrait avoir pour but d'apporter autant que possible plus de simplicité et de souplesse à la formulation d'une politique cohérente qui soit non pas statique mais constamment en évolution.

Pour évaluer les mérites relatifs de notre réglementation des lignes aériennes, il sera peut-être instructif et certainement à propos de faire la comparaison avec ce qui se passe aux Etats-Unis. Voici des extraits de deux récents rapports de la CCT sur les tarifs:

> "Il ressort de l'analyse présentée que le voyageur aérien canadien a bénéficié de tarifs aériens qui, lorsqu'on les compare aux tarifs dans les marchés américains comparables, sont très raisonnables. Il semble que les exemples de tarifs américains très bas soient isolés et

... 5

> n'aient que des répercussions limitées sur l'ensemble des tarifs aux Etats-Unis. En outre, étant donné le rapport existant entre le tarif le plus bas et le tarif de classe économique dans les deux marchés, il semblerait que dans l'ensemble les Canadiens bénéficient d'un traitement plus équitable que les voyageurs américains."
>
> (Observations relatives à l'examen des tarifs aériens intérieurs et transfrontaliers, page 42)

Et à peu près dans la même veine:

> "Etant donné le rapport étroit qui existe entre le plus bas tarif offert et le tarif économique, il est évident que les voyageurs canadiens puissent s'attendre à obtenir des réductions équivalentes quel que soit le volume du marché dans lequel ils se trouvent. Dans la mesure où cette relation n'est pas évidente entre ces types de tarif aux Etats-Unis, il semblerait que globalement, les Canadiens reçoivent un traitement plus équitable que les Américains."
>
> (Revue des tarifs aériens réduits, les cinq premières années, page 88)

Ces déclarations nous font conclure que s'il est indubitablement souhaitable d'améliorer encore notre réglementation, il n'y a pas lieu, loin de là, de l'abolir en bonne partie. Pour envisager des modifications aux règles actuelles ou, si l'on va à l'extrême, des transformations radicales, il faut peser minutieusement les coûts et les avantages qui en résulteraient pour le rôle social et économique du transport aérien au Canada. Il serait beaucoup plus prudent, à notre avis, de procéder d'une manière ordonnée et progressive qui reconnaisse la maturité relative du système de transport aérien au Canada, plutôt que de se lancer dans un aventurisme qui n'augure tout au mieux que des résultats douteux.

... 6

LEÇONS A TIRER DE LA DEREGLEMENTATION AUX ETATS-UNIS

Indépendamment de leur orientation théorique, les Canadiens qui jettent un coup d'oeil de l'autre côté de la frontière pour analyser l'expérience de déréglementation des lignes aériennes aux E.-U. feraient bien de se souvenir qu'il est encore tôt pour tirer des conclusions définitives. Ceci étant dit, il n'est pas injuste de résumer par un mot ce qu'on connaît de la situation qui a prévalu pendant ces cinq années: chaos. Il est vrai que d'autres influences négatives ont joué en même temps - dépression économique, taux d'intérêt élevés et cherté du carburant - ce qui rend plus difficile de distinguer les effets directs de la déréglementation.

Néanmoins, depuis 1978, le transport aérien aux E.-U. a été marqué de pertes considérables, en termes humains et financiers, et d'avantages d'une durabilité douteuse, accordés à un nombre relativement restreint de personnes. La détérioration s'est manifestée de plusieurs manières.

Les "guerres de tarif" ont gravement miné la solvabilité de plusieurs transporteurs, causant des faillites et des quasi-faillites et mettant en danger la suffisance et la planification des services pour l'avenir.

Quoique, globalement, les tarifs aient augmenté (parfois de bien plus de 100%), de forts rabais ont été accordés pour quelques routes à forte densité. Ces aubaines pourraient fort bien être de courte durée car beaucoup de transporteurs qui les offrent fondent leur exploitation sur des coûts moins élevés (tout spécialement par l'utilisation de main-d'oeuvre non syndiquée et d'avions achetés sur le marché des appareils excédentaires) qui ne peuvent durer indéfiniment.

... 7

Pour beaucoup de petites et de moyennes collectivités, le service en a souffert. D'après un relevé effectué par la Civil Aeronautics Board en septembre 1983, sur 668 villes américaines, la fréquence du service a augmenté dans 302, est demeurée la même dans 15, et a diminué dans 351 autres villes depuis 1978. De ce dernier nombre, 106 villes dans 31 états n'ont maintenant plus aucun service.

Vu l'arrivée de nouveaux transporteurs inexpérimentés et la recherche intensive de coûts moindres, il y a des motifs de croire que la sécurité est compromise. Un rapport récent du Bureau des comptes généraux des E.-U. conclut que les normes de sécurité pour les petits avions de transport du 3e niveau - cette partie même de l'industrie dont ont prévoit l'essor à cause de la déréglementation - sont moins strictes que pour les grands transporteurs. En décembre 1983, le ministère des Transports des E.-U. a entamé le réexamen des règlements de sécurité; c'était reconnaître au moins partiellement que les problèmes de sécurité et les incidents avaient augmenté dans cette atmosphère de concurrence dévastatrice.

L'instabilité de l'industrie a surtout eu des conséquences non seulement pour les endroits où le service s'est dégradé, mais aussi pour la main-d'oeuvre. Malgré l'arrivée de nouveaux transporteurs, l'emploi a diminué dans l'ensemble de l'industrie. Menacés de licenciement et montrés du doigt comme l'une des principales sources de coûts à réduire, les travailleurs syndiqués ont dû faire concession après concession au chapitre des salaires et des conditions de travail, dans un effet d'entraînement qui s'est étendu à toute l'industrie. Au milieu de ces bouleversements extrêmes et des assauts contre les conventions collectives, les dispositions protégeant les employés, dans la loi sur la déréglementation, ont été complètement inefficaces. Non seulement les dispositions initiales étaient-elles trop restrictives, mais l'établissement et la mise en application des règles inhérentes ont subi de longs retards en dépit des besoins urgents.

... 8

Sous l'aspect de la structure, on court le risque de voir émerger une industrie façonnée par une poignée de super-transporteurs sans réglementation, ce qui, paradoxalement, pourrait plutôt diminuer qu'augmenter la concurrence à la longue.

En résumé, le tableau du transport aérien aux Etats-Unis n'a guère correspondu jusqu'ici à celui que ses protagonistes avaient peint. Il est au mieux flou, au pire sombre. Pour ces mêmes protagonistes, les problèmes de l'industrie sont simplement dus à l'inévitable branle-bas d'un système en transition. Pour les personnes et les collectivités qui en ont été victimes, ce branle-bas n'est pas une raison aussi facilement admissible. Reste à mesurer l'ampleur des pertes.

Dans la mesure où elle peut être extrapolée, l'expérience américaine de déréglementation fournit d'importantes indications, au cas où l'on tenterait de mettre en oeuvre une politique du même genre au Canada.

La structure de notre industrie subirait des secousses qu'il est difficile de prédire. Outre les lois et les règlements déjà mentionnés, l'appartenance de certaines lignes aériennes, et plus particulièrement Air-Canada, à l'Etat a été un trait distinctif de l'industrie canadienne, (par rapport à celle des E.-U.) qui fait ressortir le rôle du transport aérien en tant que service public dans notre pays. Dans cette optique, la déréglementation pourrait donner lieu à au moins deux scénarios. D'une part, on puiserait peut-être dans les fonds publics pour tenir le coup pendant une période de concurrence excessive sur certaines routes et même en venir à élargir la part de marché des transporteurs publics. D'autre part, on pourrait permettre aux nouveaux transporteurs de s'emparer des routes payantes pour ne laisser aux transporteurs publics qu'un rôle de "providence du transport aérien". De l'une ou l'autre façon, il n'est pas difficile d'imaginer les conséquences pour les contribuables ou les actionnaires.

... 9

Beaucoup de nos petites et moyennes villes qui misent sur le transport aérien pour les déplacements de personnes et de marchandises et pour attirer et garder des entreprises pourraient être sérieusement touchées par la diminution et encore plus par la perte du service aérien. Le marché du transport aérien au Canada est non seulement plus restreint que celui des Etats-Unis, mais il est aussi moins concentré. Donc les possibilités de course aux bas prix en raison de volumes de transport élevés sont beaucoup moindres, tandis que la proportion de centres susceptibles de voir les services diminuer et les tarifs augmenter est proportionnellement plus élevée. Vu la prédominance relative des routes à faible densité, le Canada pourrait être aux prises avec une altération débridée et encore plus profonde des services et des tarifs. De telles disparités ne cadreraient pas avec la politique nationale de répartition équitable du développement économique entre les régions. Bref, notre mode actuel de financement compensatoire relativement progressiste s'en trouverait renversé.

Des marges de sécurité moins sévères pourraient devenir l'un des prix payés dans cette course à "l'économie" d'exploitation. L'enquête Duvin et l'étude du MDT sur Air-Canada démontrent toutes deux le besoin de meilleures méthodes de sécurité, et cela par rapport à un nombre relativement restreint de transporteurs réglementés. L'arrivée de nouveaux transporteurs, qui auraient moins d'envergure, utiliseraient probablement des avions plus petits et peut-être plus anciens et seraient pressés par le besoin de limiter les coûts, ne feraient qu'amplifier les risques d'accidents.

La course aux tarifs plus bas se ferait indubitablement aux dépens du salaire et des conditions de travail d'un personnel hautement spécialisé. Le président de CP Air, Dan Colussy, a déclaré, rapporte-t-on, que la déréglementation "est en train de devenir la plus grosse mesure antisyndicale que le Congrès des E.-U. ait jamais adoptée." Il a raison. Le coût des attaques contre les conventions collectives est payé non seulement par ceux qui sont directement touchés mais aussi par le public en général sous forme de recettes

... 10

fiscales perdues, de frais plus considérables de maintien du revenu, et de pouvoir d'achat moindre dans l'économie. On peut en dire autant de toute perturbation des sources d'emploi, dans les petits et moyens centres, par la dégradation du transport aérien. Vu ce qui s'est passé aux Etats-Unis, nous n'aurions d'autre choix que de nous préparer à une période de relations industrielles troublées comme nous n'en avons probablement encore jamais connue dans ce domaine.

La déréglementation des routes transfrontalières provoquerait un risque très réel de perdre la majeure partie de notre marché intérieur aux mains des transporteurs américains, dont certains véhiculent individuellement plus de voyageurs que tout le système canadien. Ces transporteurs pourraient simplement ajouter à leurs horaires des vols supplémentaires à prix très bas pour s'emparer du marché et submergeraient les transporteurs canadiens, en l'absence de réglementation. Il en résulterait une politique du transport aérien d'instigation américaine pour le Canada, une importance accrue pour les corridors nord-sud et moindre pour les liaisons est-ouest - en somme une bonne recette de dépendance et de perte de souveraineté.

En résumé, tout laisse croire qu'aux Etats-Unis les services plus fréquents et à tarif moindre que la déréglementation a entraînés dans certains grands marchés ont été plus que contrebalancés par des services moins fréquents et à tarif plus élevé dans l'ensemble du système. Il y a eu détérioration du service auquel le public a droit; or, ce droit est à la base même du système de transport aérien au Canada. Nous croyons fermement que notre système fondamental mérite d'être préservé et que si nous suivions l'exemple des Etats-Unis, nous verrions bientôt faiblir dangereusement notre engagement traditionnel vis-à-vis du transport aérien, qui est un engrenage vital dans l'identité et la survie du Canada en tant que pays indépendant.

... 11

RECOMMANDATIONS

1. Tout changement de la réglementation actuelle des compagnies aériennes doit respecter le rôle du transport aérien dans le développement social et économique du pays et être en même temps juste pour tous les consommateurs, les transporteurs et les travailleurs.

2. Il faut maintenir la réglementation des routes et des services, car en son absence, la "liberté de décoller" comporte également la "liberté de ne pas décoller".

3. Il faut simplifier et assouplir les tarifs pour stimuler le transport par avion et en améliorer l'accès, dans une mesure qui soit compatible avec une assurance de rentabilité. Les tarifs réduits ne devraient pas correspondre à des prix faussés, inférieurs aux coûts, qui font oublier le besoin d'envisager à longue échéance nos besoins de transports aériens.

4. L'établissement des tarifs devrait obéir au principe de l'équité et être en fonction de coûts justifiés. Les rabais devraient servir à attirer de nouveaux voyageurs et non à dérouter le trafic existant; ils peuvent être bénéfiques et pour le consommateur et pour l'industrie, tant qu'ils demeurent réalistes, équitables et soutenables.

5. Il faudrait maintenir des barrières pour assurer le développement ordonné du système et prévoir un coût marginal pour l'adaptabilité et les commodités.

6. Il faudrait évidemment garder des normes strictes d'attribution des permis et de contrôle de la sécurité et de la fiabilité, et les rendre même plus sévères au besoin.

... 12

7. Pour que le processus de réglementation soit plus évident pour le public (et, espérons-le, attire davantage sa confiance), des représentants des consommateurs et des travailleurs devraient siéger à la CCT. Cette reconnaissance explicite, en plus de contribuer à l'équilibre et à l'équité des décisions, donnerait manifestement à l'organisme de réglementation plus de crédibilité aux yeux du public.

8. Mises à part les conséquences certaines de la déréglementation pour la main-d'oeuvre, l'évolution "normale" de l'industrie au cours des prochaines années pourrait fort bien entraîner certains problèmes pour ses employés. Voilà pourquoi il importe d'adopter des lois qui protègent vraiment les travailleurs afin que le poids des bouleversements de l'industrie - qu'ils soient dus à la réforme des règlements, aux fusions, aux transferts de routes, au changement technologique, etc. - ne repose pas principalement sur les épaules des travailleurs. Les approbations de règlements d'une ampleur susceptible d'entraîner de tels bouleversements devraient supposer des accords entre travailleurs et employeurs sur les moyens de protection (qui pourraient être ou ne pas être intégrés à la convention collective et pourraient comprendre des indemnités de transition et une aide à la réinstallation et au recyclage.)

CONCLUSION

Aux Etats-Unis, les conséquences nocives de la déréglementation ont commencé à engendrer des pressions en faveur d'un retour quelconque à la réglementation. Il serait vraiment ironique que ces pressions réussissent à rétablir un certain niveau de stabilité et d'équité dans l'industrie aéronautique américaine au moment même où au Canada, on caresse l'idée de suivre l'exemple américain de déréglementation.

... 13

Il est tout naturel que les consommateurs souhaitent des billets d'avion à meilleur compte tout comme ils veulent payer moins cher tout ce qu'ils achètent. Eux-mêmes consommateurs, les employés que nous représentons partagent ce désir. Mais en même temps, si l'on ne divulgue pas complètement les effets que les baisses irréalistes et insoutenables de tarifs pour quelques marchés exercent sur l'ensemble du système, leurs avantages pour quelques consommateurs pourraient masquer leurs inconvénients pour de nombreux autres. La politique des tarifs aériens réduits doit être envisagée avec prudence et sans cacher quelque aspect que ce soit, afin d'éviter la possibilité très réelle d'avantages à court terme pour certains, mais d'un mal prolongé pour l'ensemble. L'appât des tarifs abaissés du genre "produit d'appel" est une illusion, un peu comme si les banques à charte offraient soudainement d'échanger des billets de 10 $ pour des billets de 1 $: rien de plus qu'une stratégie de bon marché qui finira par coûter très cher. Après tout, même si les consommateurs sont souvent attirés par les soldes de liquidation, ils sont assez réalistes pour ne pas s'attendre à des prix de "rayon des soldes" pendant toute l'année.

L'industrie de l'aéronautique est bien trop importante au Canada pour qu'on la laisse devenir la victime, soit d'un opportunisme politique borné, soit du charme trompeur de la déréglementation. Nous demandons instamment à la Commission de résister à ceux qui voudraient des changements radicaux et d'emprunter plutôt la route de la raison et de la modération.

uiepb 225

ANNEXE A

CONSEILS DES SYNDICATS DE L'INDUSTRIE AERONAUTIQUE

1. Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC)
2. Association canadienne des employés du transport aérien (ACETA)
3. Association canadienne des pilotes de lignes aériennes (ACPLA)
4. Association canadienne des régulateurs de vols (ACRV)
5. Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA)
6. Association du personnel navigant commercial des compagnies aériennes canadiennes (APENAC)
7. Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique (AIM)
8. Association internationale des pompiers (AIP)
9. Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers (FCCET)
10. Fraternité des commis de chemin de fer, de lignes aériennes et de navigation, manutentionnaires de fret, employés de messageries et de gares (FCCFA)
11. Institut professionnel de la Fonction publique du Canada (IPFPC)
12. Syndicat canadien des employés professionnels et techniques (SCEPT)
13. Union internationale des employés d'hôtel et de restaurants (UIEHR)

février 1984